MICHAŁ RÖMER
Profesor i Rektor Uniwersytetu w Kownie

ORGANIZACJA WŁADZY POLITYCZNEJ W ROZWOJU KONSTYTUCYJNYM REPUBLIKI LITEWSKIEJ

Odbitka z zeszytu 4 Wydawnictw Grup Polskich Porozumień Prawniczych z Zagranicą.

WARSZAWA 1939

MICHAŁ RÖMER
Profesor i Rektor Uniwersytetu w Kownie

ORGANIZACJA WŁADZY POLITYCZNEJ W ROZWOJU KONSTYTUCYJNYM REPUBLIKI LITEWSKIEJ.

I. Historia formalna rozwoju konstytucyjnego Republiki Litewskiej.

1. Chronologia konstytucyj litewskich (1918—1938).

W ciągu dwudziestolecia państwa Litewskiego od ogłoszenia aktu niepodległości w dniu 16 lutego 1918 do konstytucji majowej roku 1938 ustrój konstytucyjny państwa, a przeto i ustrój władzy państwowej, ulegał znacznym zmianom. Ogółem w ciągu dwudziestolecia swego wskrzeszonego istnienia państwo Litewskie miało sześć konstytucyj. Z nich trzy pierwsze (konstytucja z dn. 2.XI.1918, konstytucja z dn. 4.IV.1919 i konstytucja z dn. 10.VI.1920) były prowizoryczne, trzy następne (konstytucja z dn. 1.VIII.1922, konstytucja z dn. 15.V. 1928 i obecna konstytucja z dn. 12.V.1938) — uchodzą za stałe; wszakże istotnie stałymi były tylko dwie: konstytucja z roku 1922 i konstytucja z roku 1938; konstytucja z roku 1928, oparta na dokonanym zamachu stanu, w istocie była li tylko wnioskiem konstytucyjnym, któremu była nadana moc działania prowizorycznego.

2. Czasokresy międzykonstytucyjne przejściowe.

W historii konstytucyjnej młodego państwa Litewskiego były wprawdzie poza tym mniej lub więcej przelotne czasokresy, w których władza państwowa nie była urządzona przez żadną ze wskaza-

nych konstytucyj i w ogóle przez żadną konstytucję pisaną, ale co do tych okresów, stanowiących momenty prze- lub załamania się konstytucyjnego, analizować w nich ustroju władzy nie będę. Dla ścisłości wymienię tylko i w kilku słowach scharakteryzuję te okresy przejściowe, że się tak wyrażę — międzykonstytucyjne.

a. Okres przejściowy pierwszy — przekonstytucyjny (16.II.1918 — 2.X.1919).

Pierwszym takim okresem był okres początkowy od proklamowania niepodległości Litwy w dn. 16.II.1918 przez Litewską Radę Krajową, która się następnie nazwała Radą Państwową (albo Radą Stanu), do rozpoczęcia konkretnej budowy państwowej przez utworzenie pierwszego rządu (gabinetu ministrów prof. Augustyna Voldemarasa) i ogłoszenia pierwszej konstytucji tymczasowej w dn. 2.XI. 1918.

Właściwie w tym okresie początkowym proklamowane państwo Litewskie nie zaistniało jeszcze realnie. W warunkach trwającej wojny i okupacji wojennej niemieckiej Rada Państwa („Taryba") żadnych funkcyj państwowych nie była w stanie wykonywać i nie miała do tego żadnych środków. Trwała, symbolizując zawiązek proklamowanego państwa, orientowała się i szukała możliwości rozpoczęcia pracy nad budowaniem najelementarniejszych podwalin państwowości krajowej. Okupanci, aczkolwiek formalnie uznali proklamowane państwo Litewskie (manifest Cesarza Wilhelma II z dn. 23.III.1918), jednak możliwości rozpoczęcia budowy państwowej nie udzielali. Trzymali Litwę, jako atut rezerwowy dla gry własnej, akurat tak samo, jak to czynili w stosunku do proklamowanego przez dwóch Cesarzów w dn. 5.XI.1916 Królestwa Polskiego. Wszakże w tym okresie „Taryba" litewska spróbowała raz zainicjować podwaliny konstytucyjne państwa. Reagując przeciwko wysuwanym przez Niemców pomysłom połączenia po wojnie Litwy z Królestwem Saskim pod berłem wspólnego króla, co by Litwę uczyniło kolonią ekspansji niemiecko-saskiej — Taryba wbrew jaskrawej opozycji lewicy własnej porozumiała się bezpośrednio z katolickim książątkiem niemieckim Wilhelmem Urach, hrabią Würtemberskim, nie posiadającym żadnego tronu w Niemczech i niezwiązanym w żadne szczególne koligacje i intrygi dynastyczne, i za jego zgodą ofiarowała mu dziedziczny tron

królewski Litwy, który tenże zgodził się objąć pod imieniem Mindaugasa II. Uchwałą Taryby z dn. 2.VII.1918 ogłoszone zostało utworzenie monarchii konstytucyjnej litewskiej z Mindaugasem II na tronie dziedzicznym i jednocześnie przyjęto szkicowe zasady organizacji konstytucyjnej tej monarchii, stanowiące rodzaj pierwszego zawiązku konstytucji. Był to wszakże tylko epizod pierwszych początkowych usiłowań konstytucyjnych tworzonego państwa Litewskiego, epizod, który nigdy zrealizowany nie został. Okupanci zaoponowali, a niebawem, po porażce niemieckiej, kiedy Litwa znalazła możność rozpoczęcia organizowania państwa, Taryba uchwałą z dn. 2.XI.1918 sama zniosła swoje uchwały lipcowe o monarchii konstytucyjnej.

b. Okres przejściowy drugi — dyktatura Sejmu Konstytucyjnego (15.V.1920 — 10.VI.1920).

Drugi okres przejściowy nastąpił z chwilą zwołania Sejmu konstytucyjnego, którego uroczyste otwarcie nastąpiło w dniu 15.V.1920. W myśl demokratycznej teorii konstytuanty — w Sejmie konstytucyjnym, zwołanym przez rząd faktyczny („gouvernement de fait") i wyłonionym z narodu w drodze głosowania powszechnego dla nadania państwu formy i ustroju, streszcza się cała władza zwierzchnicza Narodu, która dysponuje swobodnie państwem i jego organizacją konstytucyjną. Sejm taki jest „suwerenny", jego władza stanowi „pouvoir constituant". Toteż z chwilą zgromadzenia się takiego Sejmu sama przez się upada władza faktycznego rządu tymczasowego i konstytucji prowizorycznej. Prawnie zwierzchnictwo Sejmu konstytucyjnego kasuje wszystko, co dotąd istniało i co się wobec jego absolutyzmu ostać nie może. Ten Sejm — to gospodarz państwa, któremu nic się nie przeciwstawia. Jego wola staje się jedynym źródłem imperium i prawa. To jest dyktatura.

Teoria ta była całkowicie przyjęta w demokratycznych formach budowania państwa Litewskiego. Toteż, gdy w maju roku 1920 zebrał się Sejm konstytucyjny — upadł sam przez się rząd tymczasowy Taryby i upadła konstytucja tymczasowa z dn. 4.IV.1919, która obowiązywała dotąd. Ta niczym nie związana dyktatura Sejmu konstytucyjnego trwała od dn. 15.V.1920 do dn. 10.VI.1920, kiedy Sejm konstytucyjny sam ogłosił nową konstytucję prowizoryczną.

c. Okres przejściowy trzeci — dyktatura Naczelnika Państwa (17.XII.1926).

Błyskawicznie krótki był trzeci okres międzykonstytucyjny, wypełniony najradykalniejszą dyktaturą. Trwał on zaledwie kilkanaście godzin. Rozpoczął się w dniu 17.XII.1926 w nocy i został przerwany tegoż dnia po południu. Tej nocy dokonany został przez spiskowców zbrojny zamach stanu. Spisek był kierowany przez opozycję narodowców i chrześcijańskich demokratów, wykonało zamach wojsko, kierowane przez oficerów spiskowych. Na skutek tego zamachu zaaresztowany został Prezydent Republiki dr Grinius, ministrowie gabinetu lewicowego (koalicja ludowców i socjalnych demokratów) p. Michała Slezeviciusa, rozpędzone posiedzenie Sejmu i proklamowana przez zwycięskich spiskowców władza Naczelnika Państwa w osobie b. pierwszego Prezydenta Państwa (z czasów Taryby) p. Antoniego Smetony. Cała władza skupiła się w jednej osobie Naczelnika Państwa. Była ona zupełna, albowiem konstytucja była faktycznie obalona i nic jeszcze na jej miejscu nie powstało.

Ta króciutka błyskawiczna dyktatura pozamachowa „Naczelnika Państwa" została zlikwidowana tegoż dnia. Mianowicie zwycięscy spiskowcy wraz z grupą ludowcową pokonanego rządu konstytucyjnego doszli do porozumienia w tym względzie, że interes państwa nakazywałby „zalegalizowanie" konstytucyjne owoców przewrotu. Inaczej mówiąc zrestytuowany faktycznie rząd sam by się formalnie podał do dymisji w formach konstytucyjnych, a na jego miejsce zostałby utworzony w przepisowym trybie konstytucyjnym nowy rząd podług wskazówki spiskowców. Tak też uczyniono. Obalony faktycznie gabinet p. Slezeviciusa zgłosił dymisję na ręce usuniętego faktycznie, ale konstytucyjnie legalnego Prezydenta Republiki, dra Griniusa, który „polecił" utworzenie nowego gabinetu jednemu z przywódców zamachu, prof. Voldemarasowi, po czym podał się do dymisji sam Prezydent Grinius, i Sejm na jego miejsce wybrał nowego Prezydenta Republiki w osobie p. Antoniego Smetony, który tą drogą zamienił stanowisko zamachowe Naczelnika Państwa na stanowisko quasi-konstytucyjne Prezydenta Republiki. W ten sposób personel władzy zmienił się w myśl wyników zwycięskiego przewrotu, ale forma zmiany została zainscenizowana konstytucyjna.

Dyktatura „Naczelnika Państwa" zgasła.

d. Okres przejściowy czwarty — ustrój quasi-konstytucyjny (17.XII.1926 — 12.IV.1927).

Za czwarty okres przejściowy, czyli międzykonstytucyjny, przerywający ciągłość ustroju konstytucyjnego w państwie, należy uważać ten właśnie, który został rozpoczęty ową dopiero co wskazaną „legalizacją konstytucyjną" owoców dokonanego przewrotu, zainscenizowaną bezpośrednio po zwycięskim zamachu stanu w dn. 17.XII. 1926. Choć formalnie organy władzy rządzącej zostały personalnie zrekonstruowane w formie, przepisanej przez konstytucję (była to konstytucja z roku 1922) i choć w organach władzy politycznej nic się formalnie nie zmieniło (rząd, złożony z Prezydenta Republiki i Gabinetu Ministrów i Sejm jednoizbowy z wyborów powszechnych), to jednak w istocie mechanizm funkcjonalny tych organów władzy już nie był konstytucyjny, lecz oparty na logice dokonanego przewrotu. W myśl konstytucji z roku 1922 rząd był podporządkowany Sejmowi, stanowiącemu zasadniczy ośrodek władzy państwowej. W istocie zaś w tym okresie Sejm był jeno tolerowany i stracił wszelką dyspozycję rządu. Natomiast rząd, który był faktycznie wyłoniony ze zwycięskiego przewrotu, a nie z woli Sejmu, wyemancypował się całkowicie od Sejmu, którego większości nie odpowiadał i nie opierał się o nią, jak tego żądała konstytucja; świadomy źródła istotnego swojej mocy, tkwiącego w przesłankach politycznych przewrotu, nie liczył się on z Sejmem, nie szukał w nim oparcia i tolerował go tylko dopóty i o tyle, dopóki i o ile Sejm, steroryzowany przewrotem, nie odważał się o swoje prawa konstytucyjne upominać. Konstytucja była okaleczona i istniała li tylko w postaci szczątkowej i tylko do czasu. Straciła swoją moc w państwie i dominować nie była w stanie. Władza była quasi-konstytucyjna, „konstytucyjna" li tylko z pozorów, nie z treści.

Okres ten trwał od 17.XII.1926 do 12.IV.1927. Gdy się Sejm opanował i zaczął brać swoją władzę konstytucyjną na serio, na skutek czego wybuchł między Sejmem a rządem konflikt, Sejm został przez rząd aktem Prezydenta rozwiązany bez zarządzenia nowych wyborów do Sejmu. To pozbycie się przez rząd Sejmu stanowi w istocie drugi akt przewrotu konstytucyjnego. Chociaż rozwiązanie Sejmu było w konstytucji przewidziane, ale tylko w charakterze odwołania się do ogółu wyborców (do narodu legalnego), to znaczy,

że przez to samo rozwiązaniu towarzyszyć musiało w myśl konstytucji zawsze zarządzenie terminowe nowych wyborów. Rozwiązanie Sejmu bez nowych wyborów nie miało cech odwołania się do wyborców i było prostym pozbyciem się Sejmu. Takie rozwiązanie było nie konstytucyjne, lecz przewrotowe.

e. Okres przejściowy piąty — dyktatura rządu faktycznego (12.IV.1927—15.V.1928).

Ten przewrót z dn. 12.IV.1927, który zadał cios ostateczny nadłamanej już poprzednio konstytucji z r. 1922 i zerwał z fikcją zachowania jej pozorów, dał początek nowemu (piątemu) i ostatniemu okresowi międzykonstytucyjnemu w dziejach konstytucyjnych Litwy. Okres ten trwał od dn. 12.IV.1927 do dn. 15.V.1928, kiedy ogłoszone zostało nowe prowizorium konstytucyjne (konstytucja z r. 1928). Ten okres to dyktatura faktyczna rządu, który przez rozwiązanie i pozbycie się Sejmu dokonał drugiego przewrotu. Cała władza państwowa, nieograniczona przez obaloną konstytucję, ześrodkowała się w osobie Prezydenta Republiki, p. Antoniego Smetony, który ją wykonywał przez odpowiedzialny przed nim i wyłącznie od niego zależny gabinet ministrów (gabinet prof. Voldemarasa). Chrześcijańscy demokraci, którzy w poprzednim okresie przejściowym dzielili władzę z narodowcami, wycofali się z rządu, będąc przeciwni całkowitemu pozbyciu się Sejmu. Władza ta ogłosiła nową konstytucję w roku 1928, jako wniosek konstytucyjny do uznania ludu i zarazem jako prowizorium konstytucyjne, które funkcjonowało do roku 1938 i z którego wyłoniła się następnie obowiązująca obecnie konstytucja z roku 1938. Od roku 1928 okresów przejściowych międzykonstytucyjnych już więcej nie było.

II. Organizacja władzy politycznej w konstytucjach litewskich.

Przechodzę teraz do scharakteryzowania konstytucyjnej władzy politycznej w Republice Litewskiej. Pod władzą polityczną rozumiem tzw. władzę rządzącą (często, lecz niezupełnie moim zdaniem ściśle zwaną „wykonawczą") i władzę ustawodawczą. W krótkim zarysie postaram się przedstawić całą ewolucję tej organizacji przez wszystkie konstytucje litewskie, zaczynając od pierwszych trzech prowizo-

rycznych, skończę zaś na analizie tej organizacji w konstytucji obecnie obowiązującej, datującej się z roku 1938.

I. Konstytucja prowizoryczna z roku 1918.

Pierwsza konstytucja prowizoryczna litewska — z dn. 2.XI.1918 — ustaliła tę organizację dosyć szablonowo. Za podstawę przyjęła szablon parlamentaryzmu kontynentalnego, raczej francuskiego, który różni się od klasycznego angielskiego (z wieku XIX) zwłaszcza tym, że zmierza do tzw. rządów sejmokratycznych, wyraźnie podporządkowujących rząd izbie poselskiej.

W tym czasie Sejmu w ścisłym znaczeniu Litwa jeszcze nie posiadała. Chodziło dopiero o doprowadzenie państwa do Sejmu Ustawodawczego (Konstytuanty), mającego usankcjonować rozpoczętą budowę państwa i nadać mu formę. Namiastką Sejmu była Rada Stanu, którą nazywać będę „Tarybą" („Taryba" — po litewsku „Rada"; „Valstybes Taryba" — „Rada Państwa"). Taryba nie pochodziła z wyborów demokratycznych i nie miała kadencji. Było to kolegium, wybrane przez Konferencję Litewską w Wilnie w roku 1917, uzupełnione następnie poniekąd kooptacją przedstawicieli różnych stronnictw i przedstawicieli mniejszości narodowych (Żydów, Białorusinów), wydelegowanych przez organizacje tych mniejszości (mniejszości polskiej, jako takiej, w niej nie było, ponieważ Polacy uchylili się od udziału w Tarybie i budowie państwowości litewskiej). W myśl konstytucji prowizorycznej Taryba zarezerwowała sobie ustawodawstwo, zmianę konstytucji prowizorycznej i kontrolę rządu, a więc władzy rządzącej.

Rząd był reprezentowany przez dwa czynniki, oba kolegialne. Jednoosobowego rzecznika tytularnego władzy rządzącej, uosabiającego ją i zarazem stanowiącego szefa rządu i reprezentacyjną głowę państwa, jakim w systemie parlamentarnym jest król lub prezydent Republiki — nie było wcale. Jego miejsce zajmowało Prezydium Taryby, rodzaj prezydenta kolegialnego. Uroczyste najważniejsze akty władzy rządzącej były wydawane w formie aktów Prezydium Taryby, w jego imieniu, za podpisami wszystkich trzech członków tegoż Prezydium (prezes i dwaj wiceprezesi). Wszystkie te akty Prezydium Taryby wymagały kontrasygnaty ministerialnej, która skutkowała odpowiedzialność zbiorową Gabinetu Ministrów wobec Taryby. Gabi-

net Ministrów — organ czynny rządu — był utworzony na modłę gabinetu parlamentarnego: składał się z premiera (prezesa ministrów) i poszczególnych ministrów, posiadających teki odpowiednich gałęzi administracji (byli także ministrowie bez tek, zwłaszcza dwaj ministrowie mniejszościowi — do spraw żydowskich i do spraw białoruskich). Gabinet był kompletowany przez premiera, składał się więc z dobranych przezeń współpracowników i był zatwierdzany przez Prezydium Taryby. Poza tym ministrowie byli od Prezydium Taryby niezależni, natomiast kategorycznie odpowiedzialni przed Tarybą, której votum nieufności obowiązywało formalnie Gabinet do podania się do dymisji i stanowiło przeto akt potępienia rządu, przeciwko któremu rząd żadnych środków reagowania nie miał: odwołanie się do gremium wyborców (to znaczy do narodu legalnego) w drodze rozwiązania izby było niemożliwe, albowiem Taryba była organem stałym na cały okres prowizoryczny aż do zwołania Konstytuanty i nie ulegała przeto żadnym wyborom ani też rozwiązaniu.

Prezydium Taryby, jako czynnik naczelny rządu, formalnie w tym charakterze nie było odpowiedzialne przed Tarybą, będąc zasłonięte kontrasygnacją ministerialną, ale było ono bądź co bądź od Taryby zależne, jako jej organ służbowy, którym ona mogła dysponować w drodze swojego statutu (regulaminu).

Taką była organizacja władzy politycznej w myśl pierwszej prowizorycznej konstytucji litewskiej z roku 1918. W istocie, jak widzimy, cała władza skupiała się w ręku Taryby. Rząd — Prezydium Taryby i Gabinet Ministrów — był jej uległy jako będący w jej dyspozycji, podczas gdy przeciwko niej rząd żadnych środków nie miał. Idea tej organizacji odnajdzie się potem w pierwszej stałej konstytucji litewskiej z roku 1922, ustanowionej przez Konstytuantę.

2. Konstytucja prowizoryczna z roku 1919.

Rychło wszakże twórcy nowego państwa litewskiego przekonali się o potrzebie wzmocnienia rządu i większego uniezależniania go od Rady (Taryby). Jeszcze za czasów działania pierwszej konstytucji prowizorycznej z r. 1918 wydana została przez Tarybę nowela konstytucyjna z dnia 24 I. 1919, która upoważnia rząd do wydawania ustaw w okresie między sesjami Taryby. Jednocześnie też osłabia zasadę kolegializmu bezwzględnego w organie naczelnym rządu (Pre-

zydium Taryby), zadowalając się w pewnych warunkach dwoma lub nawet jednym podpisem członków tego organu w jego aktach formalnych, podczas gdy poprzednio zasada wszystkich trzech podpisów członków Prezydium była zastrzeżona bezwzględnie.

Niebawem nowa konstytucja prowizoryczna z dnia 4 kwietnia 1919 reformuje organizację władzy politycznej, sankcjonując i uporządkowując tendencje, ujawnione w noweli z dnia 24 stycznia.

Taryba pozostaje organem zasadniczym ustawodawstwa zwykłego organem wyłącznym funkcji konstytucyjnej (oczywiście zawsze tylko prowizorycznie, do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego) i zachowuje kontrolę władzy rządzącej. Prezydium Taryby już nie jest organem tytularnym władzy rządzącej. Obok Taryby jest Prezydent Państwa, rzecznik tytułowy władzy rządzącej (tytuł „Prezydenta Państwa" nie zaś „Prezydenta Republiki", ustalony został dlatego, że państwo już było uznane za fakt legalny, podczas gdy kwestia jego formy — republika, monarchia czy coś innego — była zarezerwowana do decyzji przyszłej Konstytuanty, tj. Sejmu Ustawodawczego). Prezydent Państwa jest wybierany przez Tarybę (pierwszym Prezydentem był przez Tarybę wybrany obecny Prezydent Republiki, poprzedni prezes Taryby, p. Antoni Smetona), ale bez kadencji (w ramach prowizoruim przedsejmowego). Był on nieusuwalny. Taryba nie miała nad nim żadnej władzy legalnej. Nieograniczoność terminu jego władzy (zawsze w ramach tego prowizorium) była równa nieograniczoności terminu władzy samej Taryby. Obok Prezydenta Państwa był Gabinet Ministrów, złożony z premiera i dobranych przezeń ministrów, zatwierdzany przez Prezydenta Państwa i kontrasygnujący jego akty, całkowicie odpowiedzialny przed Tarybą i obowiązany podać się do dymisji na wypadek wyrażenia mu votum nieufności przez Tarybę.

Wyemancypowanie władzy rządzącej od Taryby w osobie nieodpowiedzialnego i nieusuwalnego jednoosobowego Prezydenta państwa było uzupełnione przez udzielenie Prezydentowi funkcji zwoływania sesji Taryby oraz funkcji ustawodawczej zastępczej (w stosunku do ustaw zwyczajnych, podporządkowanych konstytucji, nie zaś ustaw konstytucyjnych, zarezerwowanych wyłącznie na rzecz Taryby).

Chociaż ta funkcja ustawodawcza zastępcza, która stawała się czynna li tylko w przerwach między sesjami Taryby, jako ustawoda-

wcy zasadniczego, była w konstytucji nazwana „prawem Prezydenta Państwa wydawania ustaw", jednak analiza jej mechanizmu konstytucyjnego wskazuje, że była ona funkcją całego rządu en bloc, nie zaś tylko Prezydenta Państwa, prezydent bowiem mógł wydawać ustawy tylko przyjęte przez Gabinet Ministrów. Samodzielnie bez poprzedniej uchwały Gabinetu tego robić nie mógł. W stosunku do projektów ustaw, przyjętych i złożonych mu przez Gabinet Ministrów miał tylko veto zawieszające, to znaczy odrzucić ich całkowicie nie mógł: jeżeli takiego projektu nie akceptował, to projekt wracał do Gabinetu Ministrów, który go rozpoznawał powtórnie i jeżeli znów go przyjął i przedstawił ponownie Prezydentowi Państwa, to tenże albo go promulgował i ogłaszał, albo, jeżeli się mu sprzeciwił, to sprzeciw ten skutkował automatycznie wznowienie sesji Taryby, która taki projekt Gabinetu Ministrów przyjmowała albo odrzucała. W tej przeto funkcji ustawodawczej zastępczej (subsydiarnej) niezbędna była zbieżność woli obydwóch czynników rządu — Prezydenta Państwa i Gabinetu Ministrów; jeżeli tej zbieżności nie było, to orzekała arbitralnie Taryba.

Ani rozwiązania Taryby ani sankcji lub veta w stosunku do ustaw przyjmowanych przez samą Tarybę, Prezydent Państwa ani na ogół rząd nie miał. Inicjatywę wszakże ustawodawczą w stosunku do funkcji ustawodawczej Taryby Gabinet Ministrów posiadał.

3. Konstytucja prowizoryczna z roku 1920.

Trzecia konstytucja prowizoryczna z dnia 10.IV.1920, ogłoszona przez Sejm Ustawodawczy (Konstytuantę), oparta jest znowu jak pierwsza, na zasadzie sejmowładczej. Rząd jest słaby i podporządkowany całkowicie Sejmowi, który jako Konstytuanta posiada władzę zwierzchniczą. Jest wszakże przewidziany jednoosobowy i formalnie niezależny Prezydent Republiki (teraz już „Republiki", gdyż Sejm Ustawodawczy formę republikańską państwa przesądził), wybierany przez Sejm — bez kadencji (zawsze w ramach prowizorium konstytucyjnego, którego kresem jest teraz ogłoszenie przz Sejm konstytucji stałej państwa), ale ten Prezydent właściwie władzy żadnej nie ma. Zresztą przez cały czas działania konstytucji tymczasowej z dn. 10. XI. 1920 (1920—1922) faktycznie Prezydenta Republiki nie było, albowiem Sejm Ustawodawczy go nie wybrał, zastępczo zaś pełnił

obowiązki Prezydenta Republiki marszałek (prezes) Sejmu Ustawodawczego, skąd inąd organ służbowy tegoż Sejmu. Gabinet Ministrów był nadal całkowcie zależny od Sejmu. Naturalnie, że o rozwiązaniu Konstytuanty nie mogło być mowy. Prerogatywa funkcji ustawodawczej zastępczej była odebrana rządowi. Nawet gdy na skutek akcji wileńskiej generała Żeligowskiego i wojny, która się stąd w październiku—listopadzie roku 1920 wywiązała, Sejm Ustawodawczy zawiesił swe czynności na czas nieokreślony (faktycznie to zawieszenie trwało do lutego roku 1921), nie pozostawił on prowizorycznie pełni władzy rządowi, jeno wyłonił na ten czas ze siebie sui generis komitet zastępczy pod nazwą „Małego Sejmu", organ nie przewidziany zresztą przez konstytucję prowizoryczną z r. 1920, któremu zlecił zastępczo tak władzę ustawodawczą, jak kontrolę władzy rządzącej; rząd był odpowiedzialny przed „Małym Sejmem". „Mały Sejm" składał się z marszałka Sejmu Ustawodawczego (a więc tego, który skąd inąd osobiście pełnił zastępczo funkcje Prezydenta Republiki) i 6 członków Sejmu, wybranych przez Sejm.

4. Pierwsza konstytucja stała z roku 1922.

Pierwsza konstytucja stała Republiki Litewskiej, uchwalona i ogłoszona przez Sejm Ustawodawczy w roku 1922 (funkcjonowała do przewrotu grudniowego z roku 1926) należała do grupy bezpośrednich konstytucyj powojennych Europy środkowej i północnowschodniej, przyjętych w tym czasie (w latach 1919—1922) przez grupę państw nowych, które się odrodziły (Polska, Litwa, Czechosłowacja), wyemancypowały (Finlandia) lub zaistniały (Łotwa, Estonia), po Wielkiej Wojnie z lat 1914—1918, oraz przez dwa państwa centralne, które tę wojnę przegrały i mniej lub więcej okrojone przekształciły się z monarchij na republiki (Rzesza Niemiecka, Austria). W tej grupie konstytucyj jedna tylko konstytucja Rzeszy Niemieckiej tzw. Konstytucja Weimarska z r. 1919 wyróżnia się większą oryginalnością konstrukcji. Inne z pewnymi wariantami naśladują szablon parlamentaryzmu francuskiego, racjonalizując go jeszcze bardziej w kierunku sejmowładczym (palma pierwszeństwa należy w tym względzie do Estonii). Wszystkie konstytucje tej grupy (z pewnymi jeszcze zastrzeżeniami w stosunku do Czechosłowacji) są owocem daleko posuniętego racjonalizmu i szablonu, jak gotowe ubranie, skrojone na jedną modłę.

Konstytucja litewska, najmłodsza z tej grupy (wszystkie inne datują bądź z roku 1919, jak Weimarska i fińska; bądź z roku 1920, jak czechosłowacka, austriacka i estońska; bądź z roku 1921, jak polska i łotewska, podczas gdy litewska jest z roku 1922) ma w pewnych względach troszeczkę mniej tego racjonalizmu, niż mają odpowiednie konstytucje najbliższych sąsiadów (Polski, Łotwy i zwłaszcza Estonii), ale za to w niektórych innych względach prześciga np. polską.

Zatem konstytucja litewska z r. 1922 ustanawia parlamentaryzm typu francuskiego w mocno zaakcentowanym kierunku sejmowładztwa. Parlament jednoizbowy („Seimas"), wybrany w drodze głosowania powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego z zachowaniem systemu proporcjonalnych wyborów (system proporcjonalny konkurencji list, właściwie partii politycznych). Kadencja Sejmu — trzyletnia. Tylko członkom Sejmu przysługuje tytuł „przedstawicieli narodu". Tylko w wypadku wojny albo gdy stan wojenny jest ogłoszony i ogarnia przeszło połowę terytorium państwowego, kadencja może być prolongowana aktem Prezydenta Republiki, zatwierdzonym przez Sejm. Sejm sam dysponuje swoimi sesjami i ustanawia ich tryb, wszakże na żądanie Prezydenta Republiki albo $^1/_4$ części ogółu posłów prezes Sejmu obowiązany jest zwołać Sejm na sesję nadzwyczajną (tylko pierwsza sesja po wyborach, kiedy nowy Sejm nie jest jeszcze ukonstytuowany, otwiera się automatycznie, bez zwoływania, w ciągu 30 dni od dokonania wyborów; w tym wypadku dzień wyznacza Prezydent Republiki). Mandaty posłów do Sejmu są reprezentacyjne, to znaczy wolne od wszelkich nakazów i instrukcyj wyborców i nieodwołalnie w ramach kadencji.

Instytucje demokracji bezpośredniej, to znaczy takie, które pozwalają samemu ludowi (gremium wyborców albo narodowi legalnemu) interweniować bezpośrednio i czynnie w funkcjach władzy państwowej — są bardzo słabo rozwinięte. O ile wyłączymy funkcję rewizji czy reformy konstytucji, która w ogóle jest skonstruowana inaczej, niż inne funkcje władzy i o której powiemy nieco niżej — to konstytucja zna tylko jedną instytucję demokracji bezpośredniej typu szwajcarskiego: inicjatywę ludową ustawodawczą, zresztą bardzo słabo wyrażoną: mianowicie 25000 obywateli-wyborców może zgłosić do Sejmu projekt ustawy, który Sejm obowiązany jest wziąć pod obrady; jednak sankcji nie ma to żadnej i jeżeli Sejm projekt taki odrzuci — odwołania się do referendum ani w ogóle apelacji nie ma

BN

żadnej. Oprócz więc wyborów periodycznych, których waga podnosi się przez krótką (3-letnią) kadencję Sejmu, gremium wyborców (naród legalny) nie ma innej mocy nad Sejmem i nie ogranicza jego władzy (nie stosuje się to jednak do rewizji czy reformy konstytucji, o czym patrz nieco niżej).

Rząd składa się z dwóch czynników — Prezydenta Republiki i Gabinetu Ministrów. Prezydent jest wybierany przez Sejm. Kadencja jego, jak kadencja sejmowa, jest trzyletnia, zbieżna bezwzględnie z kadencją Sejmu. We wszystkich wypadkach, kiedy stanowisko Prezydenta zawakuje przed upływem jego kadencji, Sejm wybiera nowego Prezydenta nie na nowy okres 3-letni, jeno na czasokres, pozostały do końca kadencji obecnego Sejmu. W wypadku, gdy Sejm zostaje rozwiązany, z wyborem nowego Sejmu i rozpoczęciem jego kadencji przerywa się automatycznie kadencja Prezydenta i nowy Sejm dokonywa wyborów nowego Prezydenta.

Tą drogą każdy Sejm ma, że się tak wyrażę, „swojego" Prezydenta, to znaczy takiego, który jest przezeń wybrany i który przeżyć Sejmu i urzędować w obliczu nowego Sejmu, któremu mandatu swego nie zawdzięcza, nie może. Polecenie wyboru Prezydenta Sejmowi i kategoryczne sprzężenie jego kadencji z kadencją Sejmu — są to niewątpliwie dwa czynniki, które same przez się bardzo mocno uzależniają Prezydenta od Sejmu.

Skąd inąd ten sam Prezydent nie może być wybrany na Prezydenta więcej, niż dwa razy z kolei. Chodzi oczywiście o to, żeby Prezydent nie zdobył zbytniej popularności i autorytetu i nie rozwielmożnił się, co mogłoby go faktycznie uczynić konkurentem Sejmu. Jest to przeżytek nieufności do władzy rządzącej osobistej.

Wszakże uzależnienie Prezydenta Republiki od Sejmu szczególnie jaskrawo się uwydatniło w przepisie konstytucyjnym, który pozwala Sejmowi usunąć Prezydenta. Wystarcza na to uchwała Sejmu, co prawda powzięta kwalifikowaną większością ⅔ głosów ogółu posłów. Przeto Prezydent jest wobec Sejmu osobiście i bezpośrednio odpowiedzialny. Jest to odpowiedzialność polityczna, która nic wspólnego nie ma z odpowiedzialnością karną, w ogóle sądową, która zresztą także jest w konstytucji dla Prezydenta Republiki przewidziana: wytoczenie Prezydentowi sprawy karnej za przestępstwo służbowe lub zdradę stanu nastąpić może tylko na skutek uchwały Sejmu, powziętej większością absolutną głosów ogółu posłów; sprawę taką rozpoznaje

Sąd Najwyższy. Usuwalność Prezydenta Republiki z mocy uchwały Sejmu, który Prezydenta wybiera, czyni mandat Prezydenta nie reprezentacyjnym, lecz imperatywnym („mandat impératif"). W tych warunkach Prezydent staje się już agentem Sejmu. Taki przepis o usuwalności Prezydenta Republiki uchwałą Sejmu, sankcjonujący sejmowładztwo, należy do bardzo rzadkich wyjątków nawet w parlamentaryzmie francuskim, który w ogóle do sejmowładztwa się skłania; znane są tylko trzy konstytucje, w których przepis taki był ustanowiony; są to: konstytucja portugalska z roku 1911, konstytucja łotewska z roku 1921 i konstytucja litewska z roku 1922. Zresztą żadna z nich nie utrzymała się dotąd.

Zresztą ta usuwalność Prezydenta, stanowiąca moment jaskrawy, ale raczej manifestacyjny, większego znaczenia praktycznego nie ma dlatego, że w konsekwentnym systemie parlamentarnym, zwłaszcza francuskim, Prezydent w ogóle władzy osobistej nie posiada i jest organem biernym, raczej symbolicznym, niż realnym w rządzie. Wszystkie akty jego wymagają kontrasygnaty ministerialnej, a więc nie mogą być przezeń powzięte samodzielnie, na własną rękę, skąd inąd kompetencja jego w zakresie funkcji rządzącej jest „atrybutywna", nie zaś ogólna: to znaczy, że tylko niektóre w konstytucji ściśle wskazane akty funkcji rządzącej wymagają formy aktu Prezydenta, podczas gdy kompetencja generalna funkcji rządzącej należy do Gabinetu Ministrów. Ale nawet formalne akty Prezydenta są jednocześnie z mocy kontrasygnaty aktami ministerialnymi, angażującymi odpowiedzialność ministrów i ich gabinetu wobec Sejmu.

Drugi czynnik rządu, Gabinet Ministrów, jest w zakresie funkcji rządzącej rzeczywiście czynny. Zbudowany jest w myśl zasad parlamentaryzmu.

Premier (prezes ministrów), upoważniony przez Prezydenta Republiki, sam dobiera ministrów, jako swoich współpracowników w Gabinecie (wszakże ilość ministrów i klasyfikacje tek ministerialnych czyli podział gałęzi administracji na ministerstwa są w konstytucji zastrzeżone na rzecz odpowiedniej ustawy), i następnie przedstawia utworzony Gabinet do zatwierdzenia Prezydenta. Należało by stąd wnosić, że Gabinet taki, stanowiący grono współpracowników premiera, przezeń dobranych, będzie miał program polityczny i będzie solidarny. W zasadzie konstytucja nie przeczy temu, a w zakresie „ogólnej polityki rządu" nawet expressis verbis solidarną odpowiedzialność

Gabinetu ustanawia. Wszakże stan zależności Gabinetu od Sejmu i rozdrobnienie partyjne, faworyzowane przez proporcjonalny system wyborów i utrudniające utworzenie zwartej jednolitej partyjnie większości sejmowej, a przeto skutkujące metodę większości koalicyjnej w Sejmie, pociągającej koalicyjną budowę Gabinetu, osłabia tak programowość polityczną, jak solidarność Gabinetu, w istocie bowiem w takim Gabinecie nie zawsze ministrowie będą mogli być dobrani przez premiera, jeno bardzo często będą do Gabinetu „wydelegowani" albo nawet narzuceni premierowi przez frakcje.

Ten Gabinet Ministrów jest organem politycznie rządzącym li tylko w zakresie funkcji bezpośredniej rządzącej. W zakresie funkcji ustawodawczej inicjatywa, która w systemie parlamentarnym stanowi bardzo istotny element władzy rządu (Gabinetu Ministrów parlamentarnego), jako wyraziciela pewnego programu politycznego, z konieczności rozciągającego się na reformy ustawodawcze, jest tu właściwie Gabinetowi Ministrów odebrana.

W tym względzie jest on tylko organem pomocniczym Sejmu, mianowicie opracowuje i wnosi do Sejmu projekty ustaw, ale czyni to nie jako organ jednolity i solidarny, wykonywający pewien program, jeno jako sui generis komisja rzeczoznawców. Inaczej bowiem nie można sobie wytłumaczyć przepisu konstytucyjnego, który wbrew wszelkim zasadom jednolitości solidarnej Gabinetu w ustroju parlamentarnym, przewiduje i nie tylko dopuszcza ale sankcjonuje w łonie Gabinetu Ministrów „większość" i „mniejszość" oraz „vota separata" poszczególnych ministrów, zaznaczając, że ministrowie, którzy przy omawianiu w Gabinecie projektu ustawy, zostali przegłosowani (dosłownie: „pozostali w mniejszości") mogą zgłosić na piśmie swoje motywowane „votum separatum", które w takim razie powinno być załączone do projektu przy wniesieniu go do Sejmu. Jeżeli takie kolegium, zgłaszające do organu ustawodawczego projekty ustaw, jest kolegium techników-rzeczoznawców, to przepis taki jest zupełnie słuszny, albowiem wtedy każda opinia indywidualna ma wagę i „votum separatum" może być bardziej uzasadnione, niż opinia większości, ale przepis taki nie licuje zgoła z inicjatywą ustawodawczą ciała politycznego rządzącego, jednolitego i solidarnego, które w formie tej inicjatywy realizuje swój program polityczny.

Ale i w zakresie funkcji ściśle rządzącej ten Gabinet Ministrów jest zdegradowany i sprowadzony na stopę agentury Sejmu. Skoro

bowiem Sejm wyrazi Gabinetowi Ministrów votum nieufności — konstytucja nakazuje kategorycznie Gabinetowi Ministrów dymisję. To znaczy, że przepis klasyczny parlamentaryzmu angielskiego, który upadek zaufania między Izbą a Rządem traktuje, jako kryzys konfliktu, który, o ile rząd nie ustępuje dobrowolnie, winien być rozstrzygnięty arbitralnie przez naród (gremium wyborców), któremu w takim razie przysługuje rozwiązanie izby i rozpisanie nowych wyborów, mających w tym wypadku charakter arbitrażu, tu nie działa; jest on zastąpiony formalnie przez tradycję parlamentaryzmu sejmowładczego francuskiego, oddającą w wypadku kryzysu zaufania decyzję w ręce strony w konflikcie, mianowicie w ręce izby; wyrażając rządowi votum nieufności, izba już przez to samo go potępia, albowiem konstytucja wiąże z tym kategorycznie nakaz dymisji — bez odwołania się do arbitrażu narodu. Sejm jest tutaj w stosunku do rządu nie stroną, lecz panem, rząd zaś (Gabinet Ministrów) — agentem Sejmu.

Prezydent Republiki nie ma żadnej władzy nad Gabinetem Ministrów. To jest zresztą zgodne z zasadami parlamentaryzmu klasycznego. Co prawda — konstytucja udziela mu prawa usuwania poszczególnych ministrów (nie Gabinetu Ministrów en bloc i nie premiera); ale wobec tego, że akt taki wymagałby kontrasygnaty premiera, nie może on stanowić władzy osobistej Prezydenta.

Ale gdyby nawet Prezydent Republiki miał jakąś władzę nad Gabinetem, to wobec tego, że sam Prezydent właściwie, jak to widzieliśmy, jest agentem Sejmu, władza taka nie stanowiłaby istotnego czynnika uniezależnienia władzy rządzącej (rządu) od władzy ustawodawczej (izby — Sejmu).

Rząd więc jest w konstytucji litewskej z roku 1922 słaby i zależny, Sejm — silny i niezależny. Są wszakże dwa momenty, które mogłyby uchodzić za pewną rekompensatę na rzecz rządu w jego stosunku do Sejmu. Są to: veto ustawodawcze Prezydenta Republiki i prerogatywa rozwiązania Sejmu. Ale veto Prezydenta, zresztą tylko relatywne (zawieszające) jest słabe. Prezydent Republiki, który promulguje i obwieszcza uchwalone przez Sejm ustawy, ma prawo w ciągu 3 tygodni zwrócić Sejmowi uchwaloną przezeń ustawę z załączeniem swoich uwag; jeżeli wszakże Sejm większością absolutną głosów wszystkich posłów zwróconą przez Prezydenta ustawę przyjmie ponownie, to veto Prezydenta upada i ustawa musi być promulgowana. Jeżeli wszakże Sejm większością $^2/_3$ głosów wszystkich posłów uznał ustawę

za śpieszną, to w takim razie Prezydent w ogóle veta nie ma i musi ją promulgować od razu.

Nie ma też w tej budowie wielkiego znaczenia rozwiązanie Sejmu, które jest w konstytucji przewidziane. Po pierwsze rozwiązanie Sejmu w ustroju parlamentarnym ma całkowitą użyteczność (stanowiącą nawet rację bytu tej instytucji) właśnie w momentach kryzysu, jako środek skuteczny likwidacji tegoż przez odwołanie się do arbitrażu wyborców. Jeżeli wszakże, jak w tym wypadku, kryzys (votum nieufności) skutkuje zawsze i w myśl samej konstytucji dymisję Gabinetu Ministrów, to rozwiązanie Sejmu w tych chwilach kryzysu działać nie może i nie jest środkiem likwidacji kryzysu. Jeżeli zaś między Sejmem i Gabinetem stosunek zaufania istnieje, to rozwiązanie Sejmu w normalnych warunkach nie ma w ogóle racji albo przynajmniej ma chyba tylko wyjątkowo i w takim razie tylko bardzo niewielką użyteczność. Gabinet, który jest solidarny z Sejmem i mocno się na nim opiera, nie da kontrasygnaty aktowi rozwiązania Sejmu, który mu jest niepotrzebny; nie wspominam już o tym, że w ustroju, który zasadniczo jest zbudowany na sejmowładztwie, nie ma też przesłanek psychologicznych dla funkcjonowania instytucji rozwiązania Sejmu: rząd, całkowicie zależny od Sejmu i świadomy tej zależności, nie będzie w ogóle skłonny do czynienia zamachu na tego, którego przywykł traktować jako swego pana; w poniżeniu konstytucyjnym rządu tkwią przesłanki psychiczne, paraliżujące działanie instytucji rozwiązania Sejmu.

Prawda, że pod działaniem tej konstytucji z roku 1922 w praktyce konstytucyjnej Litwy był jeden wypadek rozwiązania Sejmu aktem Prezydenta Republiki (w roku 1923). Ale gdy wejrzymy w okoliczności, w jakich to miało miejsce, to się przekonamy, że akt ten nie wypłynął z decyzji rządu przeciwko Sejmowi, jako środek likwidacji konfliktu między rządem a Sejmem, lecz na życzenie właśnie większości chrześcijańsko-demokratycznej sejmowej, która miała bardzo niewielką przewagę nad opozycją i nie zdołała zawrzeć koalicji z żadną z frakcyj opozycyjnych; bojąc się więc niespodzianek i licząc na to, że nowe wybory wzmocnią tę większość (tak się też stało), większość Sejmowa upoważniła czy poleciła „swojemu“ Prezydentowi Republiki rozwiązać ten Sejm. Nie był to więc akt samodzielny rządu, jeno akt, nakazany rządowi przez Sejm. Było to więc w istocie roz-

wiązanie się przez Sejm, dokonane w formie aktu Prezydenta Republiki.

Trzeba jednak przyznać, że w systemie tej konstytucji jest jeden moment, kiedy rozwiązanie Sejmu może mieć funkcję, którą mu przeznacza ustrój parlamentarny klasyczny. Chodzi o to, że konstytucja, wskazując Gabinetowi Ministrów obowiązek ustąpienia (dymisji) w wypadku wyrażenia mu nieufności przez Sejm, zastrzega, że ma to miejsce wtedy, gdy Sejm wyrazi mu votum nieufności „wprost" to znaczy kategorycznie, expressis verbis. A więc gdyby konflikt między Sejmem a rządem już się zarysował, ale Sejm jeszcze votum nieufności nie uchwalił, to dopóki nie ma wyrażonej „wprost" nieufności, dopóty rząd może zareagować na konflikt przez rozwiązanie Sejmu i odwołanie się tą drogą do arbitrażu wyborców (narodu legalnego).

Instytucja więc działać może w mniej jaskrawych momentach konfliktu, w jego stadiach wczesnych. Gdy wszakże zaznaczył się on w całej jaskrawości i gdy instytucja byłaby najużyteczniejsza, wtedy działać ona nie może, bo wtedy w myśl zasady sejmowładczej Sejm staje się panem sytuacji i sędzią swego konfliktu z rządem.

Należy podnieść jeszcze tę okoliczność, osłabiającą instytucję rozwiązania Sejmu, że w tym systemie Prezydent Republiki, podpisując akt rozwiązania Sejmu, wydaje jednocześnie wyrok na siebie, gdyż jakeśmy widzieli, rozwiązanie Sejmu, przerywające jego kadencję, przez to samo przerywa kadencję Prezydenta, która jest z kadencją sejmową zbieżna. Nowy Sejm, który będzie wybrany po rozwiązaniu poprzedniego, wybierze „sobie" (na czas swojej kadencji) nowego Prezydenta Republiki. W istocie nie zawsze i nie każdy Prezydent będzie skłonny do harakiri, którym jest dlań akt rozwiązania Sejmu.

Jest wszakże jedna sfera funkcjonalna, w której moment sejmowładztwa, tak charakterystyczny skąd inąd dla konstytucji litewskiej z roku 1922, zanika i stosunek władzy rządzącej do władzy ustawodawczej zbliża się do parytetu. Jest to sfera rewizji konstytucji. Tu władza Sejmu jest ograniczona przez interwencję ludu (narodu legalnego), rządu i poniekąd opozycji Sejmowej.

Inicjatywa reformy konstytucji należy tak do Sejmu, jak do rządu i do 50.000 obywateli-wyborców. Wszelka zmiana albo uzupełnienie konstytucji, zgłoszone w drodze tej lub innej inicjatywy, wymaga w Sejmie większości 3/5 głosów ogółu posłów. Zwyczajna przeto większość absolutna nie wystarcza; to już poniekąd ogranicza władzę

Sejmu, ponieważ większość kwalifikowana jest zawsze trudniejsza do osiągnięcia, niż zwyczajna absolutna, i może się zdarzyć, że większość sejmowa rządząca, dla której w innych sferach funkcjonalnych wystarcza większość absolutna głosów, nie będzie jednak wynosiła 3/5 ogólnej ilości głosów i nie zdoła przeto przeforsować zmian konstytucyjnych.

Wszakże ten przepis o 3/5 ogólnej ilości głosów poselskich w Sejmie na rzecz reformy konstytucji może stanowić ograniczenie nie tylko władzy Sejmowej, ale także inicjatywy rządu i 50000 obywateli-wyborców. Jeżeli bowiem Sejm odrzuci wniosek reformy, zgłoszony w drodze tej inicjatywy (a odrzucenie będzie zawsze tym bardziej ułatwione, im trudniejsze są warunki przyjęcia), to już ani rząd ani obywatele - wyborcy reagować na to nie mogą. Ale jeżeli Sejm jakąkolwiek reformę konstytucji uchwali, o ile tylko taka uchwała nie będzie powzięta większością 4/5 wszystkich głosów poselskich, to w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia tej uchwały bądź Prezydent Republiki (właściwie rząd, bo ten akt Prezydenta, jak każdy inny, wymaga kontrasygnaty ministerialnej), bądź 50.000 obywateli - wyborców, bądź 1/4 część posłów, składających Sejm (a więc właściwie kwalifikowana opozycja sejmowa), może zaskarżyć uchwałę Sejmu o reformie konstytucji przed narodem, który w takim razie decyduje w drodze referendum ludowego, opartego na głosowaniu powszechnym. Nie może to mieć miejsca tylko w takim razie, gdy uchwała Sejmu została przyjęta większością 4/5 głosów poselskich.

Tu więc uchwała Sejmu, o ile tylko nie wynosi ona 4/5 ogółu głosów, nie jest decydująca i może być uchylona. Udzielanie rządowi takiej interwencji przez odwołanie się do narodu przeciwko Sejmowi nie kadruje z poniżeniem rządu w innych zakresach funkcjonalnych władzy i w tej sferze przywraca rządowi parytet z Sejmem. Tutaj bowiem rząd i Sejm są istotnie dwiema stronami wobec trzeciego — arbitra, którym jest naród.

Taką w zarysach ogólnych była organizacja władzy politycznej w pierwszej stałej konstytucji litewskiej z roku 1922.

5. Konstytucja (prowizorium konstytucyjne) z roku 1928.

Konstytucja z roku 1922, a wraz z nią i ustrój władzy politycznej, obalone zostały przez dwa zamachy stanu z dnia 17 grudnia 1926 i 12

kwietnia 1927. Z tych przewrotów wyłoniła się władza (rząd), która ogłosiła nową konstytucję z dnia 15 maja 1928. Jakem wspomniał wyżej, konstytucja ta nie stanowiła właściwego aktu konstytucyjnego, który by w takim razie był konstytucją oktrojowaną; stanowiła ona wniosek konstytucyjny, zgłoszony do uznania i sankcji narodu przez rząd faktyczny, wyłoniony z przewrotu.

W myśl przepisu, zawartego w samym tekście tej konstytucji, w ciągu 10 lat, to znaczy do dnia 15 maja 1938, musiała ona być „sprawdzona" w drodze „odwołania się do narodu". Inaczej mówiąc — powinna była uzyskać sankcję formalną narodu, aby się stała konstytucją definitywną. Przewrót przeto, zrealizowany przez zamachy stanu, nie zerwał z założeniem demokratycznym ustroju konstytucyjnego państwa. Owszem — formalnie pogłębił to założenie demokratyczne, przenosząc władzę konstytuującą z Sejmu Ustawodawczego (Konstytuanty) do sankcji bezpośredniej narodu.

Wszakże wraz z ogłoszeniem tego wniosku konstytucyjnego ogłoszona została jego moc obowiązująca natychmiastowa.

Innymi słowy ten wniosek konstytucyjny był jednocześnie prowizorium konstytucyjnym do czasu uzyskania sankcji narodu, względnie do czasu odrzucenia go przez naród w procedurze „sprawdzenia" go. W tym znaczeniu będziemy nazywali ten akt, który obowiązywał przez lat 10 (do maja roku 1938) — konstytucją z roku 1928.

Konstytucja z roku 1928 nie jest aktem od początku do końca nowym. Opiera się ona na swej poprzedniczce z roku 1922 i jest zreformowaną konstytucją z r. 1922. Ale reforma jest bardzo zasadnicza i kategoryczna. Polega ona na kategorycznym odrzuceniu zasady sejmowładczej, która była dominującą w konstytucji z r. 1922 i skierowana jest do wzmocnienia i nawet przewagi jaskrawej rządu z równoległym, przynajmniej teoretycznym, zaakcentowaniem demokracji bezpośredniej. Mianowicie w zakresie ustawodawstwa zwyczajnego konstytucja z r. 1928 przewiduje nie tylko inicjatywę ludową w tych samych warunkach, w jakich ją przewidywała konstytucja z r. 1922, ale także veto ludowe, zgłaszane przez 50000 obywateli-wyborców w stosunku tak do ustaw, uchwalonych przez Sejm, jak do projektów ustaw, odrzuconych przez Sejm i skutkujące referendum ludowe, do którego się też w stosunku do tych samych ustaw i projektów tychże odwołać może i Prezydent Republiki. W tych warunkach referendum odrzucić może każdą uchwaloną przez Sejm i vetowaną ustawę i uchwa-

lić każdy odrzucony przez Sejm i poddany pod referendum projekt ustawy. W zakresie reformy konstytucji przewidziane są także: inicjatywa ludowa, veto ludowe w stosunku do wszystkich uchwalonych lub odrzuconych przez Sejm wniosków konstytucyjnych i referendum na skutek bądź veto ludowego, bądź protestu Prezydenta Republiki. Przewidziane więc w konstytucji z r. 1928 instytucje demokracji bezpośredniej są o wiele energiczniejsze, niż w konstytucji z r. 1922, chociaż należy stwierdzić, że tak pod panowaniem konstytucji z r. 1922, jak pod panowaniem konstytucji z r. 1928, żadna z tych instytucyj (inicjatywa ludowa, veto ludowe, referendum) nie była nigdy zastosowana. Do tych trzech należy jeszcze dodać przewidziany w konstytucji z r. 1928 plebiscyt (plebiscyt na rzecz uszczuplenia terytorium państwa i plebiscyt na rzecz „sprawdzenia" czyli sankcjonowania przez naród samej konstytucji).

Budowa Sejmu jest w konstytucji z r. 1928 w zasadzie taka sama, jak w konstytucji z r. 1922; Sejm jednoizbowy, wybierany w drodze głosowania powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego z zachowaniem przedstawicielstwa proporcjonalnego, jeno z przedłużeniem kadencji sejmowej od lat trzech do pięciu i z pewnym podniesieniem cenzusu wieku tak wyborców (od lat 21 do lat 24), jak elektów (od lat 24, do lat 30). Sesje zwyczajne Sejmu (dwie sesje roczne) są ustalone w samej konstytucji, tak co do daty ich zwołania, jak co do terminu ich trwania, sesje nadzwyczajne są zwoływane przez Prezydenta Republiki bądź z inicjatywy własnej rządu, bądź na żądanie 3/5 ogółu posłów.

Najcharakterystyczniejsze wszakże i najradykalniejsze w skutkach są zmiany, które konstytucja z roku 1928 ustanawia w budowie rządu i w stosunku funkcjonalnym rządu z Sejmem.

Rząd tak samo jak poprzednio, składa się z Prezydenta Republiki i Gabinetu Ministrów. Ale Prezydent nie jest już wybierany przez Sejm, ani też nie może być uchwałą Sejmu usuwany. Co do metody wyboru Prezydenta, to jest ona taka: Konstytucja przewiduje dwie odrębne izby poselskie („przedstawicieli narodu"). Jedną z nich stanowi Sejm jednoizbowy. Druga, której członków instytucja nazywa „szczególnymi przedstawicielami narodu", ma jedyną funkcję konstytucyjną — wyboru Prezydenta Republiki. Jest to izba elektorów Prezydenta, która sama jest wybierana ad hoc: w warunkach zwykłych co 7 lat, albowiem kadencja Prezydenta jest siedmioletnia (ew.

w wypadku śmierci lub dymisji Prezydenta). Jaki jest tryb wyborów tej izby elektorów — tego konstytucja nie orzeka, przekazując to ustawie zwyczajnej (ustawa, która to później uregulowała, ustanawia wybory pośrednie do tej izby — przez pochodzących z wyborów bezpośrednich członków samorządów lokalnych). Prezydent Republiki w zakresie swej kadencji jest nieodpowiedzialny. Jest on nie tylko zwierzchnikiem władzy rządzącej, ale także ustawodawcą zastępczym: mianowicie w czasie gdy Sejmu nie ma (w przerwach między kadencjami Sejmu, które to przerwy trwać mogą do 6 miesięcy, także przed wyborami pierwszego Sejmu) jak również w czasie między sesjami Sejmu funkcje ustawodawcze Sejmu przechodzą na osobę Prezydenta Republiki; w czasie, gdy Sejmu nie ma, a w czasie między sesjami tylko o tyle, o ile nie może być zwołana sesja nadzwyczajna, do Prezydenta Republiki należy także władza budżetowa Sejmu i samodzielna bez żadnego udziału i zgody Sejmu ratyfikacja wszystkich umów międzynarodowych.

Obok Prezydenta Republiki drugim czynikiem rządu jest Gabinet Ministrów, który tak samo, jak było poprzednio, składa się z premiera (prezes ministrów) i dobranych przezeń poszczególnych ministrów, których listę zatwierdza Prezydent. Gabinet Ministrów jest odpowiedzialny przed Sejmem solidarnie w zakresie polityki ogólnej rządu, w zakresie zaś poleconej mu gałęzi administracji odpowiedni minister osobiście.

Uchwalenie przez Sejm votum nieufności Gabinetowi albo poszczególnemu ministrowi skutkuje jego dymisję, ale z tym zastrzeżeniem, że votum nieufności zostało uchwalone nie zwykłą większością, jeno kwalifikowaną większością 3/5 ogólnej liczby głosów poselskich. To znaczy, że w wypadku konfliktu między Gabinetem a Sejmem, o ile Sejm wyraził nieufność zwykłą większością absolutną bądź ogółu głosów poselskich, bądź większością głosujących, Gabinet może się do dymisji nie podać, jeno zaproponować Prezydentowi Republiki rozwiązanie Sejmu, które przeto staje się w tej konstytucji skuteczniejszym, niż było w konstytucji poprzedniej.

Usunięty też został z konstytucji r. 1928 przepis poprzedniej konstytucji, który przewidywał protokółowanie i przedstawienie Sejmowi „votum separatum“ „mniejszości“ ministrów w Gabinecie przy zgłoszeniu przez Gabinet do Sejmu wniosków ustawodawczych.

Wszystko to jednak, cośmy tu wskazali w zakresie niezależności

Prezydenta Republiki od Sejmu, stosunku Gabinetu Ministrów do Sejmu, a więc stosunku, polegającego bądź co bądź na odpowiedzialności ministrów i Gabinetu przed Sejmem, nabiera zgoła szczególnego charakteru w świetle jednego zwłaszcza przepisu konstytucyjnego, który faktycznie ustanawia już nie tylko równoległość i niezależność władzy rządzącej w osobie Prezydenta wobec Sejmu, ale wręcz prowadzi do hegemonii Prezydenta Republiki tak w stosunku do Gabinetu Ministrów, jak w stosunku do Sejmu, i czyni z Prezydenta istotnego zwierzchnika i dyspozytora całej władzy politycznej, obejmującej tak rząd, jak Sejm, z zastrzeżeniem ewentualnie odwołanie się do narodu.

Chodzi mianowicie o to, że konstytucja udziela Prezydentowi mocy tak usuwania poszczególnych ministrów indywidualnie, jak „rozwiązania" całego Gabinetu Ministrów. W stosunku do poszczególnych ministrów odpowiedni akt Prezydenta, tak samo jak inne jego akty, wymaga kontrasygnaty ministerialnej (w tym wypadku kontrasygnaty premiera); wszakże w stosunku do rozwiązania Gabinetu Ministrów akt Prezydenta Republiki jest przez konstytucję zwolniony od kontrasygnaty. Prezydent może każdej chwili rozwiązać Gabinet Ministrów wolą własną; należy to do jego władzy osobistej. Konsekwencje tego przepisu są bardzo daleko idące. Przede wszystkim uzależnia to kategorycznie Gabinet Ministrów od Prezydenta. Gabinet staje się jego agenturą, grupą jego agentów podwładnych, przestaje być natomiast czynnikiem samodzielnym woli państwowej. Los Gabinetu jest w ręku Prezydenta i Prezydent w swej współpracy z Gabinetem nie jest związany i ograniczony przez ewentualny sprzeciw Gabinetu. I sama kontrasygnata aktów Prezydenta traci swój charakter właściwy. Po pierwsze traci go dlatego, że Gabinet, którego los jest w ręku Prezydenta, będzie mniej skory do odmowy kontrasygnaty i psychologicznie będzie inspirowany przez świadomość swej zależności od Prezydenta, a przeto będzie miał instynkt nie towarzysza pracy rządzącej Prezydenta, lecz jego sługi i narzędzia. Po wtóre zaś dlatego, że w razie odmowy kontrasygnaty Prezydent, o ile będzie uważał rzecz, o którą chodzi, za ważną, będzie mógł zawsze złamać opór ministrów przez usunięcie Gabinetu i powołanie do życia takiego Gabinetu nowego, który mu pożądanej przezeń kontrasygnaty udzieli.

Ale poza tym przepis ten ma niemniej ważne konsekwencje w stosunku do Sejmu. Wyobraźmy sobie, że Prezydent jest dla jakichkolwiek powodów niezadowolony z Sejmu i chciałby się go pozbyć przez

rozwiązanie i odwołanie się do nowych wyborów, bądź dlatego, że liczy, iż w danych okolicznościach wybory dadzą inny skład Sejmu, niż obecny, bądź choćby dlatego, że rozwiązanie Sejmu, bez względu na wynik nowych wyborów, zapewnia mu w każdym razie 6 miesięcy wolnych od Sejmu, albowiem nowe wybory mają być zarządzone w ciągu 6 miesięcy, a więc niekoniecznie wcześniej — 6 miesięcy wolnych, w ciągu których konstytucja oddaje mu do rąk właściwie wszystkie funkcje władzy Sejmu za wyjątkiem zmiany konstytucji, której zastępczo dokonać nie może. Ustawodawstwo zwyczajne i władza budżetowa są w każdym razie w ciągu 6 miesięcy w jego ręku. Ale dla rozwiązania Sejmu Prezydent musi mieć kontrasygnatę prezesa ministrów. Przypuśćmy, że w tym wypadku Gabinet Ministrów nie podziela zamiarów Prezydenta, opiera się mocno na większości sejmowej, z którą się solidaryzuje zupełnie; żadnego konfliktu między Gabinetem a Sejmem nie ma; w tych warunkach Gabinet Ministrów będzie skłonny odmówić Prezydentowi kontrasygnaty na akt rozwiązania Sejmu. W normalnym ustroju parlamentarnym odmowa kontrasygnaty paraliżuje zamiary Prezydenta. W tym ustroju akt rozwiązania Sejmu jest wyrazem konfliktu między Gabinetem a Sejmem i stanowi odwołanie się Gabinetu, jako strony w konflikcie, do arbitrażu narodu. Prezydent tam stoi na uboczu, nie jest on stroną w konflikcie; jest on poza kryzysem. Rozwiązanie Sejmu jest w takim razie tzw. rozwiązaniem „ministerialnym", nie zaś „królewskim", kiedy głowa państwa dysponuje rozwiązanie.

Ale w systemie konstytucji litewskiej z r. 1928 rozwiązanie Sejmu ma charakter właśnie rozwiązania królewskiego. Albowiem, mogąc bez kontrasygnaty usunąć („rozwiązać") Gabinet, Prezydent Republiki może zawsze pozbyć się Gabinetu Ministrów, który mu odmawia kontrasygnaty na rozwiązanie Sejmu, i powołać do życia taki Gabinet, który mu tej kontrasygnaty udzieli. Przez to samo Prezydent dominuje nie tylko nad Gabinetem Ministrów, ale i nad Sejmem i może się przeciwstawić naraz tak Gabinetowi, jak Sejmowi. Otwiera to drogę konfliktom między Prezydentem z jednej strony a Sejmem i Gabinetem z drugiej i podnosi Prezydenta ze stanowiska rzecznika funkcji rządzącej do stanowiska istotnego naczelnika państwa w znaczeniu szefa całej konstytucyjnej władzy politycznej, ograniczonego tylko wolą narodu, do której się w takim razie odwołać musi (nowe wybory po rozwiązaniu Sejmu) i której będzie się musiał ewentualnie podporządkować.

Ale gdy w rozwiązaniu ministerialnym Sejmu Gabinet jest stroną, która w razie nieprzychylnego dla niej wyroku arbitrażu narodowego (nowych wyborów) przez to samo jest potępiona i musi się usunąć, Prezydenta Republiki w rozwiązaniu „królewskim" Sejmu wyrok tego arbitrażu w żadnym razie osobiście nie dotyka i jego usunięcia nie skutkuje.

Taka jest w ogólnych zarysach budowa władzy politycznej i konstytucji litewskiej z roku 1928. Sejmowładztwo poprzednie tutaj już zanikło, natomiast wybitnie wzmocniony został rząd, a w nim szczególnie instytucja Prezydenta Republiki. Hegemonia rządu w osobie Prezydenta jest tutaj wyraźna.

Konstytucja z roku 1928 obowiązywała do roku 1938. Pierwsze wybory do Sejmu pod rządami tej konstytucji odbyły się w r. 1936 na zasadzie nowej ordynacji wyborczej, która monopolu zgłoszenia list kandydatów udzieliła samorządom lokalnym.

6. Konstytucja z roku 1938.

Konstytucja z r. 1928 formalnie była tylko wnioskiem konstytucyjnym, który, jak mówiłem, powinien być akceptowany przez naród w ciągu 10 lat, to znaczy najpóźniej do 15 maja r. 1938. Tymczasem w roku 1937 rząd zgłosił do Sejmu nowy projekt konstytucji, mającej zastąpić nieakceptowaną jeszcze przez naród konstytucję z roku 1928. Projekt nowej konstytucji został uchwalony przez Sejm w lutym roku 1938 i w myśl przepisów tej nieakceptowanej jeszcze konstytucji z r. 1928 został ogłoszony, jako projekt, który, na żądanie bądź Prezydenta, bądź 50.000 obywateli-wyborców, zgłoszone w ciągu 3 miesięcy, ma być poddany referendum ludowemu. 3 miesiące upłynęły w dniu 12 maja 1938 i żądanie 50.000 obywateli-wyborców nie było zgłoszone. Wobec tego uznano, że skoro z łona narodu nie został zakwestionowany, czyli inaczej mówiąc został milcząco przez naród akceptowany projekt nowej konstytucji, uchylający dawny wniosek konstytucyjny (konstytucję) z roku 1928, to nie ma żadnej racji poddawać głosowaniu narodu ten uchylony milcząco z woli narodu stary wniosek konstytucyjny.

Nowa konstytucja z roku 1938 została więc ogłoszona i stała się odtąd konstytucją obowiązującą, tą mianowicie, która zamyka okres kryzysu konstytucyjnego, otwartego przez zamach stanu i przewrót z dnia 17 grudnia 1926.

Nowa konstytucja z roku 1938 różni się znacznie tak od konstytucji z roku 1922, jak od konstytucji z roku 1928. Chociaż określając formę państwa, jako „republikę", nie nazywa tej republiki „demokratyczną", jak to czyniły dwie poprzednie konstytucje, jednak bądź co bądź nie pozbawia władzy politycznej założeń demokratycznych. Dwa główne organy konstytucyjnej władzy politycznej — Prezydent Republiki i Sejm — wypływają z narodu.

Poza tym w ważniejszych wypadkach życia politycznego państwa zastrzeżona jest na rzecz narodu (narodu legalnego czyli gremium obywateli-wyborców) interwencja czynna w stosunki władzy. Interwencja ta wyraża się wprawdzie nie w instytucjach demokracji bezpośredniej pochodzenia szwajcarskiego (inicjatywa ludowa, veto ludowe, referendum), które były przewidziane w dwóch poprzednich konstytucjach (w praktyce nie były wszakże nigdy stosowane w Litwie) i których w konstytucji z roku 1938 już nie ma; wyraża się ona metodą demokracji angielskiej — przez plebiscyt wyborczy. Takich zastosowań plebiscytu wyborczego konstytucja przewiduje trzy:

a. gdy prezesowi ministrów wyrażone jest votum nieufności (mianowicie gdy Sejm uznał jego odpowiedź na interpelację za „niezadowalającą"), w takim razie Prezydent Republiki albo usuwa (bez kontrasygnaty) prezesa ministrów albo (z kontrasygnatą) rozwiązuje Sejm;

b. gdy Sejm większością kwalifikowaną ($^3/_5$ głosów poselskich) po raz drugi uchwala bez zmian projekt ustawy, zwrócony mu przez Prezydenta po pierwszej uchwale Sejmu (veto Prezydenta), to Prezydent bądź promulguje i ogłasza ustawę, bądź rozwiązuje Sejm;

c. gdy Sejm uchwala zmianę konstytucji, Prezydent bądź ją promulguje, bądź rozwiązuje Sejm.

We wszystkich trzech wypadkach, o ile Prezydent rozwiązuje Sejm, odwołuje się on przez to samo do decyzji narodu czyli gremium wyborców, którzy ją wyrażają w drodze wyborów nowego Sejmu. Jest to właśnie plebiscyt wyborczy, stanowiący angielską metodę demokracji bezpośredniej, różną zasadniczo od metody szwajcarskiej. W angielskiej metodzie interwencji narodu inicjatywa tej interwencji nigdy nie wychodzi z łona narodu. Interwencja ta ma charakter arbitrażu, którego inicjatywa (odwołanie się) należy we wszystkich wypadkach do Prezydenta Republiki. Wszakże we wszystkich przewidzianych tu wypadkach decyzja narodu jest stwierdzana nie przez

sam fakt wyboru tej lub innej większości, jeno przez odpowiednią uchwałę, powziętą większością (czasem nawet kwalifikowaną większością) nowoobranego Sejmu.

Organizacja władzy politycznej w konstytucji z r. 1938 różni się znacznie od organizacji w poprzednich konstytucjach. Wszakże ma ona z konstytucją z roku 1928 tę zasadniczą cechę wspólną, że ustanawia kategoryczną hegemonię władzy rządzącej w osobie Prezydenta Republiki. Prezydent Republiki wysunięty jest na czoło całej konstytucyjnej władzy państwowej. W jego osobie i uprawnieniach streszcza się jedność (monizm) władzy państwowej. Prezydent przewodzi państwu. Przez to samo jest on wyeliminowany z rządu, w którego składzie mieściły go konstytucje poprzednie. Nie jest on tylko organem szczytowym rządu, lecz organem szczytowym władzy. Rząd i Sejm są w zakresie kategorycznej hegemonii Prezydenta, a zwłaszcza rząd jest kategorycznie subordynowany Prezydentowi. Hegemonia funkcjonalna Prezydenta nie rozciąga się na sąd i w tym względzie podział formalny władzy konstytucyjnej jest utrzymany. Monizm władzy, streszczony w osobie Prezydenta, obejmuje przeto tylko władzę polityczną (funkcje ustawodawczą i rządzącą). Natomiast władza polityczna i władza sądowa zostaje podzielona.

Tak samo, jak było w konstytucji z r. 1928, Prezydent i Sejm wywodzą się z narodu: Sejm — bezpośrednio, Prezydent — za pośrednictwem szczególnej izby Przedstawicieli Narodu, której jedyną funkcją konstytucyjną jest wybór Prezydenta. Sejm wybierany jest w drodze demokratycznego głosowania powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego (cenzus wieku dla głosowania — 24 lata) i na zasadzie przedstawicielstwa proporcjonalnego. Głosowanie wyborcze jest nie tylko prawem, ale też obowiązkiem obywatelskim. Cenzus wybieralności posłów do Sejmu — 30 lat wieku. Wszakże zgłaszanie kandydatów, a więc inicjatywa wyborcza nie jest zastrzeżona na rzecz ogółu obywateli i na ogół jest zdekonstytucjonalizowana — sprawa ta oddana do decyzji ustawy o ordynacji wyborczej (faktycznie zgłaszanie kandydatów przekazane zostało samorządom lokalnym).

Izba elektorów Prezydenta, która żadnej innej funkcji konstytucyjnej za wyjątkiem wyboru Prezydenta nie ma i którą przeto powołuje się do życia tylko w razie potrzeby dokonania tego wyboru (normalnie — co 7 lat, albowiem kadencja Prezydenta jest siedmioletnia), jest wyraźnie przeciwstawiona Sejmowi. Podczas gdy kon-

stytucja z roku 1928, która ustanawiała ten sam sposób wyboru Prezydenta, posłom do Sejmu udzieliła tytułu „przedstawicieli narodu", zaś członków tej izby elektorów nazywała „szczególnymi przedstawicielami narodu", konstytucja z roku 1938 udziela tytułu „przedstawicieli narodu" wyłącznie elektorom Prezydenta, nie udzielając go nigdzie posłom do Sejmu. Chodzi jej w tym oczywiście o szczególne podkreślenie łączności Prezydenta z narodem i o zatuszowanie tej łączności w stosunku do Sejmu, przynajmniej w tytule formalnym. Prezydent Republiki, który jako naczelnik państwa „przewodzi" państwu i w którego osobie streszcza się zasada jedności i niepodzielności (monizmu) władzy (przynajmniej władzy politycznej, bo jak mówiłem, władza sądowa jest w zakresie wyrokowania od niego niezależna), jest w stosunku do czynności władzy zupełnie nieodpowiedzialny, w stosunku zaś do innych swoich czynów, nie mających cech aktów władzy, jest nieodpowiedzialny li tylko w zakresie terminu swojej kadencji. Rząd, to znaczy Rada Ministrów, jest w jego dyspozycji, prezes ministrów (premier, a więc właściwy wódz rządu) jest przez Prezydenta mianowany i usuwany bez kontrasygnaty (jak również kontroler państwowy), usunięcie zaś prezesa ministrów samo przez się łamie i rozwiązuje całą Radę Ministrów. Wolne jest również od kontrasygnaty zezwolenie Prezydenta na wytoczenie sprawy karnej prezesowi ministrów i kontrolerowi państwa za przestępstwa natury służbowej. Rada Ministrów jest przeto agenturą Prezydenta Republiki, której losy są w jego ręku i która przeto jest bezpośrednio od niego zależna. Do tej sfery stosunków władzy rządzącej Sejm, z powodu braku kontrasygnaty, nie może interweniować w drodze interpelacji, albowiem interpelacja skierowana być może tylko do ministrów, ale w żadnym razie do Prezydenta.

Kontrola parlamentarna rządu wyraża się zasadniczo w interpelacjach, których sankcje są w konstytucji tak sformułowane: Jeżeli Sejm kwalifikowaną większością $^3/_5$ ogółu głosów poselskich uznaje odpowiedź premiera albo poszczególnego ministra na interpelację za „niezadowalającą", to a) jeżeli to dotyczy odpowiedzi poszczególnego ministra (o ile odpowiedź ta nie została przez premiera poparta), to minister zostaje usunięty — (sankcja „zostaje usunięty" jest jaskrawsza, niż „podaje się do dymisji") i b) jeżeli to dotyczy odpowiedzi premiera albo jeżeli premier popiera odpowiedź poszczególnego ministra, to wtedy rozstrzygnięcie kryzysu jest w ręku Prezy-

denta Republiki, wszakże decyzja Prezydenta w tym względzie jest ograniczona do kategorycznego alternatywu: Prezydent albo usuwa prezesa ministrów (do tego niepotrzebna mu jest kontrasygnata, to znaczy usuwa go władzą własną arbitralnie), co oczywiście skutkuje zlikwidowanie całej Rady Ministrów, albo rozwiązuje Sejm, co oddaje decyzję w konflikcie w ręce narodu; w tym ostatnim wypadku gdy nowowybrany Sejm znów zgłosi tę samą interpelację i już w tym razie zwyczajną, absolutną (nie kwalifikowaną), większością wszystkich głosów poselskich uzna odpowiedź ministerialną za niezadowalającą, to wtedy już Prezydent musi usunąć prezesa ministrów i oczywiście nie może się odwołać ponownie do narodu (w myśl zasady „non bis in idem"), a wtedy przez to samo Rada Ministrów musi być zmieniona.

Rząd przeto (Rada Ministrów), za wyjątkiem poszczególnych ministrów w wypadkach, gdy premier ich nie popiera — nie jest subordynowany Sejmowi; stosunek rządu do Sejmu jest subordynowany Prezydentowi Republiki, ewentualnie, za pośrednictwem Prezydenta, arbitrażowi wyborczemu narodu.

Sejm bezpośrednio Prezydentowi subordynowany nie jest, wszakże jest on podporządkowany plebiscytowi wyborczemu narodu legalnego (gremium obywateli-wyborców), a inicjatywa tego plebiscytu jest zawsze w ręku Prezydenta, który przez to dominuje nad Sejmem. Sejm nigdy, ani w zakresie ustawodawstwa zwyczajnego, ani w zakresie reformy konstytucji, ani też w zakresie konfliktów własnych z rządem — nie posiada głosu decydującego. Ostatnie słowo nigdy nie należy do niego, ponieważ interwencja Prezydenta Republiki może zawsze zaszachować decyzję i zwycięstwo Sejmu; wszakże nigdy w tych wypadkach interwencja Prezydenta sama przez się nie jest też decydująca przeciwko Sejmowi; tylko w tym jedynym wypadku, gdy w konflikcie między Sejmem a rządem (Radą Ministrów) Prezydent Republiki staje kategorycznie po stronie Sejmu, jego decyzja jest rozstrzygająca i ostateczna, albowiem wtedy usuwa on prezesa ministrów, który jest w jego dyspozycji, a przez usunięcie prezesa ministrów obala on zarazem rząd i daje zwycięstwo Sejmowi; Sejm więc w tym wypadku zwyciężyć może tylko przez Prezydenta. Natomiast *przeciwko* Sejmowi Prezydent sam nigdy nic rozstrzygnąć nie może i może jeno przekazać decyzję narodowi, rozwiązując Sejm

i dając narodowi możność wypowiedzenia się w drodze plebiscytu wyborczego.

W zakresie inicjatywy ustawodawczej władza Sejmu jest ograniczona; zgłosić projekt ustawy może jeno grupa członków Sejmu, obejmująca niemniej jak ¼ część posłów. Poza tym inicjatywę ustawodawczą ma Rada Ministrów. Veto Prezydenta Republiki jest wzmocnione. Może on w ciągu dni 30 zwrócić Sejmowi do ponownego rozpoznania każdą przyjętą przez Sejm ustawę, wskazując jednocześnie motywy, dla których nie promulguje ustawy; dla przezwyciężenia tego sprzeciwu Prezydenta trzeba, aby Sejm, po ponownym rozpoznaniu ustawy, uchwalił ją powtórnie większością kwalifikowaną $^3/_5$ głosów, ale i w takim razie sprzeciw Prezydenta nie jest bezwzględnie złamany: zwrócić ponownie ustawy Sejmowi nie może, ale nie chcąc jej promulgować może odwołać się do plebiscytu wyborczego rozwiązując Sejm.

Między zaś sesjami Sejmu i w przerwach między dwiema kadencjami sejmowymi, gdy Sejmu nie ma, ustawodawcą jest Prezydent Republiki, który też wtedy zupełnie samodzielnie ratyfikuje wszelkie umowy międzynarodowe państwa, nie wyłączając tych, dla których ratyfikacji w innym czasie konstytucja wymaga zgody Sejmu.

Co do budżetu, to inicjatywa budżetowa należy oczywiście do rządu. Wszakże w pewnych warunkach inicjatywa należy także do Sejmu; mianowicie Sejm może uchwalać powiększenie wydatków preliminowanych, ale tylko po ustawowym ustanowieniu nowych dochodów na ich pokrycie. Za to wydatków preliminowanych, które są oparte na przepisach ustawy lub umowy międzynarodowej, Sejm zmniejszyć nie może. Również nie może on przy uchwaleniu budżetu zmniejszać takich wydatków (kredytów) preliminowanych, które są przeznaczone na wykonanie kilkoletniego planu gospodarczego, uchwalonego przez Radę Ministrów, jeżeli na rozpoczęcie wykonania tego planu już były kiedykolwiek poprzednio udzielone kredyty budżetowe.

W stosunku do budżetu, uchwalonego przez Sejm, Prezydentowi Republiki veto nie przysługuje. Wszakże jeżeli Sejm w ciągu zwyczajnej sesji jesiennej, którą konstytucja ustanawia na 15 września do 31 grudnia, budżetu nie uchwali, to Prezydent albo zwołuje sesję nadzwyczajną Sejmu, albo zatwierdza budżet samodzielnie.

Tak samo zatwierdza on budżet samodzielnie wtedy, gdy Sejmu nie ma — między kadencjami sejmowemi. Projekty zaś zmian poszczególnych w budżecie Prezydent zatwierdza władzą własną nie tylko wtedy, gdy Sejmu nie ma, ale także w przerwach między sesjami Sejmu.

Taką w ogólnych zarysach jest organizacja konstytucyjna władzy politycznej w Republice Litewskiej.

„Drukarnia Lekarska", Sp. z o. o., Warszawa, Leszno 56, tel. 11-98-75.